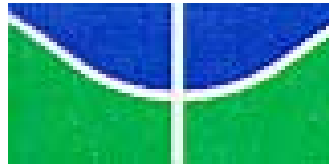


SEMINÁRIO SOBRE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

UnB/Universidade de Brasília

Neagri-Propaga, 23 de maio de 2012



Difusão das políticas de desenvolvimento territorial na America Latina: entre circulação de normas e *policy transfer*

Eric Sabourin
Cirad, Umr Art-Dev



Plano

Introdução

1. Desenvolvimento territorial como P. Pública

- Na Europa e na America Latina

2. Modos de difusão internacional de políticas

- Teorias
- Aplicação ao DTR na America Latina
- 3 fenômenos de difusão do DTR

3. Conclusão e perspectivas de pesquisa

- A dimensão do regionalismo
- Um modelo de PP de DTR latino americano ?

Incursão da noção de território no desenvolvimento rural

Território *“é um espaço construído historicamente e socialmente, onde a eficiência das atividades econômicas é fortemente condicionada pelos laços de proximidade e pelo fato de pertencer a este espaço. O território é então um resultado e não um dado”* (Cirad, 1996)

Mas que um sistema produtivo territorializado, um território de desenvolvimento (território projeto) é uma estratégia coletiva que permite antecipar os problemas e fazer germinar as soluções correspondentes (Grefe, 2002)

- **Desenvolvimento territorial:** definição difícil porque sujeita a múltiplas acepções do termo de “desenvolvimento” e função de diversas definições possíveis do “território”.
- **Políticas públicas territoriais:** tentativa de aproximar o nível de decisão e de gestão pública do nível dos problemas (e das soluções)
- **Políticas públicas de desenvolvimento territorial sustentável**
= quadro organizado no qual uma política pública traz uma coerência territorial compartilhada e reconhecida para os projetos dos diferentes atores locais, tentando responder aos desafios globais e locais do desenvolvimento sustentável

Desenvolvimento territorial rural como política pública na Europa

Antecedentes

- Anos 60-70 : Decisão do Estado: parques nacionais, metrópoles de equilíbrio,
- Anos 80-90 : Descentralização, importância dos territórios marginalizados
= Ampliação noção e políticas de desenvolvimento local ou regional

Final 1990: Política europeia de fundos estruturais competitivos: re-equilibrar regiões marginalizadas

- Dispositivos de ação finalizados, **competição no acesso aos recursos financeiros** : eficiência estrutural e organizacional (menores custos para o mesmo efeito)
- **DTR acompanha mutação das instituições do Estado** (reforma territorial) e a transformação dos seus instrumentos de ação (reforma dos fundos estruturais europeus: FNADT, FEDER/FEADER)
- Oportunidade de modificar a atenção dada pelos poderes públicos aos desejos, expectativas, **exigências ou necessidades da “população”**

Programa LEADER (LEADER +, LEADER II)

- Apoiar valorização dos **produtos e dos serviços locais** para novo turismo, novos modos de consumo urbano, etc
- Estado reconhece a **legitimidade de coletivos territoriais**, como instituições publicas competentes para expressar uma demanda social e instrumentar o seu desenvolvimento, eventualmente participativo
- Visão neoliberal de competição entre territórios: uns ganham outros perdem

Na America Latina

Origens do Desenvolvimento Territorial Rural na America Latina

- Programas de redução da pobreza rural (BIRD, BID, PNUD, FAO, IICA) atrelados a políticas neoliberais de ajustamento econômico.
- Descentralização (desenvolvimento local e regional)
- Políticas públicas específicas para agricultura familiar...

Programas nacionais estruturantes

- Colômbia: reestruturação PP de desenvolvimento rural
- México : Lei Federal de Desenvolvimento Rural Sustentável
- Brasil : PRONAT + Territórios da Cidadania
- Argentina : INTA Agricultura familiar + desenvolvimento local + SIAL
- Etc.

Concepções diferentes do DTR na America latina

Chile, Peru

- **DTR** = Processo de transformação produtiva e institucional de um espaço rural determinado, com o objetivo de reduzir a pobreza rural (Schejtman e Berdegúé, 2004)
- **Transformação produtiva** = articular competitividade e sustentabilidade à economia do território com mercados dinâmicos e mudanças no emprego e na tecnologia
- **Desenvolvimento institucional** = dialogo entre atores locais e com agentes externos, modificar regras que reproduzem exclusão dos pobres da produção.

DTS Brasil

- DTS procura construir bases mais humanas do desenvolvimento econômico a partir de valores éticos de equidade, justiça, respeito, co-responsabilidade e do reconhecimento da multifuncionalidade dos espaços rurais (MDA, 2004)

Objetivos do DTS

- *Fortalecer a capacidade dos múltiplos atores de um território a se coordenar, a definir juntos orientações e a implementar os meios para atingi-las;*
- *fortalecer capacidade dos atores da agricultura familiar para contribuir de maneira ativa à definição e implementação de projetos e instrumentos de políticas públicas territorializadas (MDA, 2004)*

Difusão transnacional de políticas: as teorias

“ Uma nova regulação internacional das políticas públicas (PP)”

- 1) **World politics e trans nacionalização das PP** (Rosenau, 1995, 1997 ; Risse-Kappen, 1995) = a globalização das economias nacionais e das suas políticas
- 2) **Policy transfers** (Dolowitz & Marsh, 2000 ; Evans, 2004) = Produção transnacional e circulatória dos paradigmas e instrumentos de PP nacionais;
 - um modelo de PP é transferido de um país (A) ou uma OI para um outro país (B)
 - Reabilita papel dos estados e elites nacionais além da única importação dos instrumentos da globalização da sua economia (ajuste estrutural);
- 3) **Regionalização:** produção de dinâmicas regionais, entre outras, pelos atores ou “por abaixo” (Pasquier 2004; Kholer-Koch, 1995)
- 4) **Territorialização das PP** = diferente da “localização” de Rosenau como restrição das visões e praticas dos atores ao território local (localismo);
- 5) **Inter-governamentalismo liberal** (Moravscik, 1995) = alianças neo-liberais
- 6) **A governança multi-niveles** (Bache, Flinders, 2004) = integração e coordenação entre vários níveis administrativos (ex: União Européia).

Difusão transnacional ou internacional das políticas de DTR:

1. Difusão por circulação de normas :

“Boa governança” e Desenvolvimento Sustentável

- **Principais vetores e mediadores**

- Regimes internacionais sobre meio ambiente (Bretmeier et al 2011) e combate a pobreza
 - Peso das organizações internacionais: PNUD, Banco Mundial, FIDA, FAO, BID, etc
 - ONG's internacionais, ambientalistas ou/e promovendo “participação da população” assim como PNUD
 - Academia promove temas novos e é influenciada pelo Banco Mundial :
 - redes de pesquisadores e *experts* (peritos) nas configurações transnacionais (Hassenteufel, 2008; Dumoulin, 2010).
- Exemplo: Projeto DTR Rimisp (Canadá, Fida e países UE).

1. A circulação de normas

• Principais efeitos

Associação as PP de DTR de varias dimensões setoriais :

- luta contra pobreza e desigualdades,
- desenvolvimento sustentável e meio ambiente,
- participação popular, educação, saúde, etc.

Efeitos de justificação para certas dessas dimensões:
contexto, pretexto ou discurso

Risco de confusão entre prioridades setoriais e entre vários enfoques : descentralização, ordenamento territorial e participação.

2. Os Policy Transfers :

Transferências de PP a partir de um modelo

- **Principais vetores e receptores**
 - **Transferências UE-Mercosul e UE- Brasil**
via BID e IICA (Posada, 2008, Théry, 2009)
Modelo Leader (Champetier ; 2003 ; De Janvry & Sadoulet, 2004);
 - **Transferência pelas OI** : Grupo Interagencia (CEPAL, 2010, 2011) e Banco Mundial (Valderrama, 2004);
 - **Transferência pelas cooperações bilaterais:**
França/Colômbia; Alemanha/Bolívia (GTZ Padep) e Dinamarca / Peru e Nicarágua

Os Policy Transfers : as principais fases

- **1º fase = Transferência direta do modelo europeu : Leader (1999-2005)**
 - Papel da CE, das cooperações ibero-americanas (Espanha, Portugal)
 - Papel da academia (Universidades de Grenoble, Córdoba, Madrid, Lisboa, Wageningen, etc)
 - Papel de agente interamericano do IICA
- **2a fase = Adaptação de modelos exógenos e transferência de modelos latino-americanos (Chile, Brasil) (2006-2010)**
 - Papel do IICA , da cooperação ibero americana : PROTERRITORIOS, ECADERT
 - Papel das agencias internacionais: Grupo CEPAL, FAO, IICA
- **3º Fase (inicio) Construção de um (vários?) modelo(s) latino-americano (s)**

Os Policy Transfers : Principais efeitos

- **Adaptação as situações nacionais**
 - As condições são diferentes da EU (ativos básicos não consolidados (Champetier, 2003))
 - O processo político de descentralização é diferente
 - Os territórios não são esponjas que absorvem os imperativos da globalização, são lugares de **re-apropriação** (Baisnée et Pasquier, 2007 ; Pasquier & Weisbein, 2004; Meyer, 2009).
- ***Efeito feed back***
 - Peso da experiência da política federal do Brasil : PRONAT + PTC
 - Efeito *bandwagoning*: imitação dos pais vizinhos (Waltz, 1979)
 - Brasil exporta modelos : desenvolve uma cooperação Sul-Sul
 - As agencias inter-americanas se apropriam do modelo brasileiro

3. Regionalização das políticas de DTR

- **Principais vetores e mediadores**

- Integração infra-estrutura regional da America do Sul (IIRSA) ligada a criação da UNASUL
- MERCOSUL intenta regionalizar políticas territoriais com o *Foro Consultativo de Municipios, Estados Federativos, Provincias y Departamentos del Mercosur (2004)* (Comité das Régioes da UE) e o FOCEM *Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur em 2005* (modelo dos fundos UE)
- PROCISUR (Pesquisa agrônômica) liderado por Embrapa e INTA com plataformas sobre agricultura familiar (adaptação ao cambio climático) e inovação institucional (DTR)
- America central: Regionalização DTR via SICA (sistema de integração centro-americano) e plataforma ECADERT (estratégia centro-americana de desarrollo rural territorial) com apoio do IICA e da cooperação espanhola

3. Regionalização das políticas de DTR

Regionalização por abaixo e origens endógenas

- Reivindicações dos movimentos sociais rurais (participação, modelos alternativos e diversificação da produção, etc)
- Descentralização : Políticas de desenvolvimento local e regional (os territórios) e cooperação Norte-Sul das coletividades territoriais (cidades, regiões e municípios)
- Elites econômicas e acadêmicas capazes de ocupar arenas internacionais (Dabène, 2009)

Conclusões (1)

- **Não existe um modelo dominante de difusão da PP de DTR**
 - Conjunção de pelo menos 3 fenômenos
 - Circulação de normas
 - *Policy transfers*
 - Regionalização
 - existe uma rede de atores incontornáveis (IICA, cooperação ibero-americana, etc)
 - Essa rede passa por atores chaves multi-posicionados que agem como mediadores
- **Nenhuma política de DR nova será estabilizada...**
 - sem adesão dos agricultores e das suas organizações (ex Pronaf) como ou sem dispositivos de participação popular
 - sem uma adaptação as estruturas nacionais (federalismo, constituição, descentralização, etc)
 - Sem importantes recursos específicos dedicados....

Pistas de pesquisa e perspectivas (1)

- **A hipótese da regionalização a consolidar**
 - **MERCOSUR:**
 - FOCEM limitado a grandes infra-estruturas
 - Fundo Agricultura Familiar aprovado e regulamentado para apoio REAF
 - Importância dos movimentos sociais (REAF, Via Campesina)
 - **América central /SICA** Plataforma ECADERT :
 - Verdadeira dinâmica regional
 - Proposta de um marco comum para políticas nacionais
 - Aplicações desiguais na escala nacional

Pistas de pesquisa e perspectivas (2)

- **Um modelo latino-americano ?**

- Territorialização de uma política ao mesmo tempo setorial e parcial (agricultura familiar) e integradora (meio ambiente, luta contra a pobreza)
 - Dimensão participativa: mais ou menos presente (conselhos)
 - Financiamentos ainda marginais com relação a apoio a produção (crédito rural)
- Modelo como *soft law* e adaptações ou declinações nacionais garantindo controle do Estado : ordenamento territorial mais equitativo que DTR ?

Muito obrigado

sabourin@cirad.fr